
Stratégie de l'action humanitaire du CICR face aux conflits du XXI^e siècle

Marion Harroff-Tavel



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/670>

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1999

Pagination : 51-60

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Marion Harroff-Tavel, « Stratégie de l'action humanitaire du CICR face aux conflits du XXI^e siècle », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 18 | 1999, mis en ligne le 12 juillet 2012, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/670>

STRATÉGIE DE L'ACTION HUMANITAIRE DU CICR FACE AUX CONFLITS DU XXI^E SIÈCLE

MARION HARROFF-TAVEL*

LE COMITÉ international de la Croix-Rouge, dont la mission est de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne et de prévenir les souffrances engendrées par ces situations, est le fruit de l'initiative de cinq citoyens genevois. Sa création en Suisse a marqué le début d'une relation privilégiée avec ce pays, dont sont originaires tous les membres de son comité, recrutés par cooptation¹ – relation marquée par la générosité de la Suisse à l'endroit des activités du CICR, par une certaine communauté d'esprit née d'une culture partagée, mais aussi par le souci du CICR de conserver sa pleine indépendance. Cette volonté de conserver l'autonomie qui le caractérise à l'égard de tous les Etats et le respect de cette volonté par les autorités suisses ont trouvé leur expression dans un accord de siège.

Le choix d'un article sur le CICR dans un dossier consacré à l'action humanitaire de la Suisse, Etat dépositaire des Conventions de Genève, et plus particulièrement le sujet choisi – la stratégie de l'action humanitaire du CICR face aux conflits du XXI^e siècle – s'expliquent donc aisément. Le moment est d'autant plus opportun que le CICR vient de conclure une réflexion approfondie sur son avenir, à laquelle ont participé le Comité, les cadres et tous les collaborateurs intéressés de son siège et de ses délégations, au cours des deux années écoulées. La mise en œuvre du plan d'action qui en résulte devrait s'achever en 2001, mais le processus de réflexion entrepris se poursuivra au-delà.

Le thème proposé sera abordé en trois étapes : d'abord, une esquisse de l'environnement conflictuel ou troublé dans lequel s'inscrit l'action du CICR ; ensuite, les principaux défis auxquels il est confronté ; enfin, les objectifs stratégiques qu'il s'est donnés pour répondre à ces défis.

1. L'ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT CONFLICTUEL

Des conflits nés de la guerre froide ou de la décolonisation aux nouveaux conflits (République démocratique du Congo, Albanie, Kosovo...), qu'ils soient ouverts ou latents, tous ont vu l'implication du CICR, à un titre ou à un autre, en faveur de leurs victimes. Ceci permet de faire quelques constats :

□ Une palette de situations très différentes

Le CICR a dû, au cours des années passées, faire face à des guerres conduites de façons extrêmement variées : entre la guerre « technologique » du Golfe, qui

* Conseillère politique de la Direction, Comité international de la Croix-Rouge, Genève.

1. Bugnion, François, « La composition du Comité international de la Croix-Rouge », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 814, juillet-août 1995, pp. 473-493. Sur le CICR et le droit international humanitaire, consulter également Bugnion, François, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1994, 1438 p.

préfigure des conflits faits de frappes rapides, ciblées², et la guerre génocidaire des machettes au Rwanda, il existe peu de points communs. Les développements technologiques dans le domaine de l'armement et de l'information vont révolutionner les guerres menées par ceux qui auront accès à cette technologie, sans qu'il soit aisé de prédire la réponse qui sera apportée par ceux qui ne l'ont pas et qui en seront la cible : terrorisme, lutte de guérilla, guerre psychologique, recours à des armes biologiques et chimiques ? Non seulement les dangers que courent les civils vont croissant, mais ceux et celles qui leur viennent en aide sont de plus en plus souvent la cible d'agressions.

□ *La longévité ou le caractère cyclique des conflits*

Les guerres auxquelles nous assistons sont de longue durée. Lorsqu'un cessez-le-feu ou un accord de paix est signé, cela ne signifie plus, bien souvent, le silence des armes et encore moins le rétablissement d'une situation « normale » permettant le retour des déplacés, la libre circulation des personnes, la démobilisation des forces armées et leur réintégration dans la vie civile, la possibilité d'élucider le sort des disparus, voire le développement de liens entre anciens ennemis. Les accords de Dayton, Oslo ou Lusaka en témoignent. D'autres conflits refont périodiquement surface, comme celui du Tadjikistan, en fonction des soubresauts des négociations en vue de régler le différend, des provocations de factions belliqueuses, voire du rythme des saisons.

Peut-être certaines régions du monde s'installent-elles dans une situation de « désordre durable », qui rappelle l'époque médiévale, sous l'effet notamment de la mondialisation. Ce qui est certain, c'est que la tournure que prennent les conflits actuels, avec l'émergence de nouveaux pouvoirs, une forme de déliquescence inachevée de l'Etat et le poids croissant d'économies parallèles et d'intérêts privés, défie les schémas de pensée qui ont guidé l'action du CICR pendant des décennies³. Les déclarations de guerre, reconnaissances de belligérance et traités de paix qui mettent réellement fin à la guerre apparaissent, dans certaines régions de la planète, pour le moins désuets.

□ *La difficulté de distinguer les victimes de conflits de celles de la paupérisation*

Les victimes de conflits ont longtemps été définies comme les blessés, les prisonniers, les déplacés ou réfugiés, les personnes atteintes dans leur intégrité physique et morale ou spoliées de tous leurs biens par le pillage. Or, les effets d'une crise économique aggravée par la guerre peuvent être tout aussi redoutables. Les vieillards d'Arménie, sans moyen de se chauffer par une température de -10 degrés en raison d'une crise énergétique liée à la dissolution de l'Union soviétique, mais aggravée par le dynamitage régulier de pipelines pour des motifs liés au conflit du Karabakh, étaient-ils ou n'étaient-ils pas, au début des années 90, des victimes de conflits dont le CICR devait s'occuper ? Dans les pays où la paupérisation tue, départager les victimes devient difficile.

2. « La version futuriste du *Blitzkrieg* » selon Thérèse Delpéch dans *La guerre parfaite*, Flammarion, Paris, 1998, p. 31. Voir aussi Ramonet, Ignacio, *Géopolitique du chaos*, Editions Galilée, Paris, 1997, pp. 111-124 (pages consacrées aux « rébellions à venir »).

3. Cerny, Philip G., « Neomedievalism, Civil War and the New Security Dilemma: Globalisation as Durable Disorder », *Civil Wars*, vol. 1, Nr 1, Frank Cass & Co. Ltd., Ilford, Spring 1998, pp. 36-64. Voir aussi l'analyse des conflits dans Duffield, Mark, *Aid Policy and Post-Modern Conflict: A Critical Review*, Occasional Paper 19, The University of Birmingham, School of Public Policy, 1998, 104 p.

2. LES DÉFIS QUE LE CICR DOIT SURMONTER

L'action du CICR n'est pas toujours jugée bienvenue par les autorités *de facto* et *de jure*, même lorsque les victimes de conflit en ont un cruel besoin. Les raisons pour cela sont multiples : la perception de l'action humanitaire comme une ingérence dans les affaires internes de l'Etat ; une forme exacerbée de fierté qui conduit, pour s'affranchir de toute tutelle, à refuser toute assistance externe, voire à nier son utilité ; la volonté de mener à huis clos des opérations d'extermination de la population ou d'utiliser la terreur pour faire fuir les récalcitrants ; le rejet de l'étranger, voire de celui qui est perçu comme un espion ; la crainte d'une propagation par les délégués expatriés d'idées « occidentales », permissives, qui pourraient être de nature subversive dans des contextes clos, ou encore le caractère déstabilisant sur le plan social, voire économique, de l'intrusion d'une organisation perçue comme « riche ».

L'honnêteté doit nous conduire à dire que le problème n'est pas nouveau, même s'il a pris un caractère plus aigu. Il importe maintenant de commenter de façon plus explicite les défis d'aujourd'hui.

□ *La vulnérabilité de l'action humanitaire*

La visibilité de l'action humanitaire est l'un des facteurs de vulnérabilité. Elle est manifeste dans maints théâtres d'opérations. Ainsi, en Afghanistan, avec ses quelque centaines de délégués expatriés et collaborateurs nationaux qui travaillaient en ce début d'année, le CICR ne passait pas inaperçu. Avec le départ des ONG, il est devenu temporairement le principal acteur humanitaire. Dans des régions comme l'Abkhazie, qui se traversent en deux ou trois heures de voiture, une dizaine de délégués constituent une représentation étrangère importante. Le CICR est donc parfois une fenêtre sur la scène internationale, l'unique ou le principal interlocuteur humanitaire. Dans certains cas, c'est une protection. Dans d'autres, c'est un danger : quiconque veut porter atteinte à une présence étrangère, convaincre la communauté internationale que la région est instable, donner à sa cause une publicité notoire, émouvoir l'opinion publique, a là une cible toute trouvée, une cible qui, tout en restant étrangère à toute controverse politique, est perçue comme ayant un poids politique. Mais la visibilité du CICR n'est pas seule en cause. Tous les facteurs de rejet de son action évoqués précédemment le rendent vulnérable.

□ *Le droit international humanitaire mis en question*

Une grande partie des activités du CICR sont fondées sur le droit international humanitaire applicable en cas de conflit armé, qui traite aussi bien de la conduite des hostilités que du traitement à réserver aux blessés, malades, prisonniers, naufragés, ainsi qu'à la population civile. Qu'un conflit éclate et le CICR rappelle à titre préventif à tous les belligérants leurs obligations en tant que parties aux Conventions de Genève. A titre d'exemple, fin août 1998, le CICR soumettait à la République démocratique du Congo et aux Etats tiers impliqués, ainsi qu'au Rassemblement démocratique congolais, un mémorandum portant sur l'applicabilité du droit international humanitaire. Si le droit humanitaire est violé, le CICR proteste auprès des autorités en évoquant ces règles. Certes, il y a des exceptions, lorsque le CICR estime que le fait de qualifier publiquement

une situation de conflictuelle pourrait mettre en danger ses activités en faveur des victimes. Nombre de gouvernements préfèrent qu'il soit dit que l'ordre public est troublé par les actes criminels de terroristes plutôt que par une opposition au pouvoir de combattants organisés. Déclarer le contraire n'ouvre pas nécessairement les portes. Toutefois, dans l'ensemble, le CICR, qui est à l'origine du droit humanitaire, le défend avec courage.

Le droit international humanitaire

Le droit international humanitaire est l'ensemble des règles qui, en temps de conflit armé, visent, d'une part, à protéger les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités, d'autre part, à limiter les méthodes et moyens de faire la guerre. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977 sont les instruments juridiques principaux du droit international humanitaire, appelé aussi « droit des conflits armés » ou « droit de la guerre ». Parmi les règles essentielles de ces instruments peuvent être mentionnés l'interdiction de tuer ou blesser un adversaire qui se rend ou qui est hors de combat, l'obligation de recueillir et soigner les blessés et malades, le respect de la vie et de la dignité des combattants capturés et de la population civile au pouvoir de la partie adverse et l'obligation de ne diriger des attaques que contre des objectifs militaires.

Promoteur du droit international humanitaire, le CICR contribue à son développement et en favorise le respect. Il y parvient de différentes manières : par son action en faveur des victimes des conflits armés, par ses programmes de diffusion du droit international humanitaire, par des démarches ponctuelles auprès des autorités responsables lorsque ce droit est violé, et par la mise à disposition d'une expertise juridique dans le domaine de la répression des infractions aux Conventions de Genève.

Le droit humanitaire subit toutefois actuellement quelques coups de boutoir. D'abord, certains voient en lui une émanation de l'Occident, alors que 188 Etats sont parties aux Conventions de Genève, dont les Protocoles additionnels ont été élaborés après la décolonisation. Le CICR ne peut toutefois pas rester insensible à cette perception, qu'elle soit fondée ou non. Ensuite, l'effondrement des structures étatiques paralyse l'application de ce droit par les forces armées dès lors que les chaînes de commandement s'estompent. En outre, dans les conflits internes, certains acteurs de la violence, qui profitent du conflit pour tuer et piller dans des actes de pur banditisme individuel, ne peuvent être qualifiés de « parties au conflit », avec toutes les obligations que cela implique sur le plan juridique. Facteur aggravant, le concept de « guerre juste » est à nouveau invoqué. Pourchasser sur des milliers de kilomètres des civils qui appartiennent à une ethnie rendue responsable de massacres est, pour certains, une juste cause. La notion de culpabilité d'un groupe de population refait surface, justifiant la vengeance ou les punitions collectives et remettant en cause les fondements mêmes du droit international humanitaire qui protège l'individu. Enfin, l'impunité dont ont longtemps joui ceux qui perpétraient les pires exactions a affaibli la portée de ce droit⁴.

□ *L'humanité, l'impartialité et la neutralité, des principes mal compris*⁵

L'humanité, tout d'abord. Le lecteur s'étonnera vraisemblablement que ce principe puisse poser problème. Pourtant, la compassion pour l'ennemi tombé n'est

4. L'adoption à Rome, le 17 juillet 1998, du statut de la Cour pénale internationale devrait toutefois contribuer à ce que certains auteurs présumés de crimes de guerre soient jugés.

5. Les principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge figurent dans le préambule des statuts du Mouvement adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, à Genève, en octobre 1986.

pas universellement partagée. Nombre d'interlocuteurs du CICR ne comprennent pas qu'il désire venir en aide à des individus considérés comme criminels ou terroristes. La conviction qu'en chaque être humain existe une parcelle de dignité est inégalement partagée. Par ailleurs, certaines civilisations, en particulier en Asie, font prévaloir l'intérêt de la communauté sur celui de l'individu qui doit parfois être sacrifié au bien-être commun. L'humanité est comprise comme un geste qui n'a de sens que s'il bénéficie au plus grand nombre.

L'impartialité du CICR lui dicte de ne procéder, dans son action, à aucune discrimination fondée sur l'appartenance politique, religieuse, ethnique ou autre, mais aussi de secourir en priorité ceux qui sont dans la plus grande détresse. A chacun selon ses besoins. Dans les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, par exemple, ce principe n'est pas toujours compris. Les anciens du village récupéreront les colis de nourriture distribués aux vieillards, aux handicapés et aux mères de familles nombreuses et les partageront entre tous les habitants du village, y compris ceux qui ont des moyens supérieurs aux autres et une pension. Il est aussi des sociétés où les hommes, qui assurent la survie du clan, seront servis en premier. Enfin, il est parfois incompréhensible pour les habitants d'une région pauvre de voir l'aide affluer pour des déplacés qu'ils n'accueillent pas toujours avec enthousiasme. Le CICR doit être sensible à ce sentiment, qui peut se muer en hostilité, et parfois faire entorse au principe d'impartialité.

Quant à la neutralité, elle est interprétée souvent comme une forme de connivence ou un manque de courage. Comment expliquer au ministre d'un pays dont 20 % du territoire est occupé et qui se débat pour la survie de centaines de milliers de déplacés que le CICR ne condamnera pas cette occupation, car cela lui fermerait les portes de l'agresseur, qui détient des prisonniers et maltraite la population civile qui n'a pas fui au moment de l'occupation ? Pour ledit ministre, une condamnation prononcée par une organisation respectée sur la scène internationale aurait souvent plus d'importance que toute action de protection, y compris pour les siens. Force est de répéter que la neutralité est pour le CICR un moyen d'obtenir accès aux victimes et qu'elle n'est pas faite de silence ; le CICR a un dialogue confidentiel ferme avec les autorités en cas de violation du droit international humanitaire et se réserve de faire entendre sa voix en cas de violation persistante, grave et délibérée .

❑ *La « compétition » humanitaire*

Lorsque des dizaines d'organisations humanitaires, ayant chacune des objectifs propres (rares sont celles qui ont, comme le CICR et le HCR, un mandat de la communauté internationale), affluent sur une scène de conflit, prétendent secourir les mêmes victimes – celles dont la souffrance est la plus médiatisée et pour lesquelles les fonds affluent – et le font pour des motifs fort différents, le premier souci, compréhensible, des autorités est de maîtriser la situation. Certes, nombre de ces organisations accomplissent un travail extraordinaire avec beaucoup de courage, et cette réaction de solidarité bénéficie aux victimes. Elle crée toutefois aussi des problèmes : duplication des activités au détriment de victimes oubliées, impact négatif sur toutes les autres organisations humanitaires des manquements de certaines d'entre elles, difficulté pour le CICR de faire comprendre sa spécificité d'intermédiaire neutre, désigné par les Etats pour accomplir certaines tâches mentionnées dans les Conventions de Genève.

Le défi est double : obtenir que, de façon globale, l'action humanitaire soit efficace et bénéficie à tous ceux dans le besoin, et intégrer au discours humanitaire le devoir qu'ont les Etats de traiter, à la source, les problèmes politiques qui apportent tant de souffrances, voire de les prévenir, l'action humanitaire ne devant pas être un alibi.

3. LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'ACTION HUMANITAIRE DU CICR

Au seuil de sa réflexion sur son avenir, le CICR s'est trouvé confronté à des choix fondamentaux : voulait-il, pouvait-il concentrer son action sur les situations de violence grave, sur des personnes en détresse dont personne ne pouvait contester le caractère de victimes de conflit, sur des besoins vitaux, ou devait-il, sur la base d'une vision plus ample, élargir la palette de ses activités et les développer en amont et en aval des conflits ? Voulait-il cultiver une distance nette entre lui et les autres acteurs humanitaires, y compris les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour défendre sa spécificité ou accepter une coopération étendue, voire la responsabilité, dans certains cas, d'une coordination à laquelle il n'aspirait guère spontanément ? Était-il prêt à s'ouvrir davantage aux droits de l'homme et à mobiliser des partenaires dans la défense d'un droit humanitaire dont il s'était longtemps montré très jaloux ? Pouvait-il accepter de dialoguer avec n'importe quel acteur de la violence comme avec les Etats, y compris des bandits de grand chemin ou des trafiquants, dont la criminalité pouvait légitimement être perçue comme étant de droit commun, mais qui se muaient en des acteurs incontournables des conflits ? Ces questions, parmi d'autres, étaient fondamentales.

Les choix n'ont pas été aisés. Des vues différentes se sont exprimées, parfois avec passion. Des décisions ont été prises. Elles ont été dictées par une réflexion de fond, par une pratique qui avait beaucoup évolué – mais peut-être fallait-il passer des faits à une codification –, par une prise de conscience douloureuse de la vulnérabilité de l'institution à des agressions et par une volonté de changement. Le moment est venu de présenter ces choix, en prenant quelques libertés avec la présentation officielle faite par le CICR des conclusions de ses réflexions.

□ *Acquérir une compréhension intime de l'environnement conflictuel et de ses développements potentiels*

Il s'agit d'être en mesure de prévoir les conflits, en ayant la capacité d'analyser les connaissances d'experts ou de centres spécialisés en polémologie et les observations faites « sur le terrain » par les délégations du CICR. Si le Comité n'a pas prévu l'éclatement d'un conflit armé au Proche-Orient en 1973, il s'était, en revanche, implanté dans le Nord-Caucase deux ans avant l'éclatement du conflit tchéchène, ce qui lui a permis de passer immédiatement à l'action. Dans des situations de violence qui font des victimes, il faut aussi développer un réseau de contacts dans les milieux les plus fermés, du Sentier lumineux au Pérou aux LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam) au Sri Lanka, en passant par les milieux paramilitaires en Colombie, sans négliger la société civile. Cela permet d'identifier les centres de pouvoir qui peuvent servir de leviers à la mise

en œuvre du droit humanitaire et qui ont un rôle clé en matière de sécurité. Enfin et surtout, il faut rester proche des victimes et les écouter, en étant sensible à l'environnement socioculturel dans lequel elles vivent, ce que le CICR fait actuellement en les consultant, par le biais de questionnaires et d'entretiens, à l'occasion du 50^e anniversaire de la signature des Conventions de Genève de 1949.

Cet enracinement du CICR dans le contexte conflictuel est grandement favorisé par ses collaborateurs nationaux et ses collègues de Sociétés nationales, qui sont parfois seuls dans des régions du monde fermées aux délégués expatriés. Dans certaines régions de Somalie et en Tchétchénie, des programmes pilotés à distance ont permis de maintenir une présence auprès des victimes qui, autrement, n'auraient pas pu être assistées.

❑ *Inscrire l'action humanitaire dans la durée*

Le CICR peut avoir des activités humanitaires en tout temps, mais leur nature variera selon la situation. Ses délégations régionales de Washington, Bangkok, Buenos Aires ou Tachkent se consacrent à faire connaître le droit humanitaire, à obtenir des Etats qu'ils adaptent leur législation nationale pour la mettre en harmonie avec le droit humanitaire et à renforcer la capacité opérationnelle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dans l'éventualité d'un conflit. Cela dit, dès que l'ordre public est perturbé par des mesures répressives (arrestations, mesures discriminatoires, harcèlement psychologique...), voire, dans des cas plus extrêmes, par des émeutes, des actes isolés et sporadiques de violence, des arrestations massives, des disparitions forcées ou des exécutions sommaires, le CICR peut offrir ses services humanitaires, en sa qualité d'institution spécifiquement neutre et indépendante. Il se concentrera alors sur les besoins de groupes à risques, notamment les détenus. Qu'un conflit éclate et il accomplira ses tâches traditionnelles. Le gel de ce conflit par un accord ou un cessez-le-feu n'implique pas un retrait du CICR, surtout s'il estime que le différend n'est pas réglé, que les hostilités peuvent reprendre et que des problèmes humanitaires subsistent (pas de retour massif des déplacés, prisonniers à protéger, sort des disparus non élucidé, identification des morts à faire...). Il se dégagera toutefois des actions de secours dans une phase postconflictuelle lorsque la reconstruction prend le pas et que s'est instaurée une logique de paix.

Somme toute, le CICR ne voit pas son rôle limité à celui d'un pompier qui n'accourt avec sa lance d'incendie que lorsque la maison brûle et qui part même si les braises menacent de rallumer le feu. Ce serait beaucoup trop dangereux. Ce serait coûteux car la mise sur pied d'une logistique adaptée (flotte de véhicules, maisons, équipement) requiert de l'énergie et des moyens. Ce serait, enfin, la perte d'un précieux réseau d'interlocuteurs. Le CICR misera donc sur une action dans la durée et sur la complémentarité avec les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir les Sociétés nationales et leur Fédération.

❑ *Développer une réponse globale aux besoins*

Dans les situations de violence ouverte (conflits, troubles intérieurs), le CICR entend procéder à une évaluation globale des besoins, y compris de ceux des

personnes affectées par des dysfonctionnements, voire par la disparition de services ou de biens essentiels auxquels elles avaient droit ou étaient habituées. Il peut s'agir de toute la population de pays ou de régions en proie à la violence, comme de groupes déjà vulnérables auparavant (systèmes d'eau déficients, carences en médicaments, hospices de vieillards tombés dans la misère). Le CICR s'est toutefois donné comme objectif de se limiter à répondre à des problèmes de survie et, à plus long terme, de subsistance dans la dignité (par exemple, par des programmes agronomiques, en contrepoint à des actions de secours alimentaires, ou par des actions visant un meilleur fonctionnement des institutions carcérales et judiciaires). Enfin, le CICR tiendra compte dans l'évaluation des besoins du contexte économique, social, culturel, même lorsque la définition de ce qui est indispensable varie d'un continent à l'autre. La souffrance reste un critère fondamental ; or la façon dont elle est ressentie comporte une part de subjectivité.

Le CICR n'entend pas pour autant tout faire lui-même. Son but est avant tout de responsabiliser les Etats, voire d'autres organisations humanitaires, notamment les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, de montrer parfois la voie – comme il l'a fait dans des programmes de lutte contre la tuberculose en milieu carcéral –, d'apporter un soutien – par exemple par le biais d'une équipe chirurgicale dans une structure hospitalière étatique –, plus rarement d'agir seul ou exceptionnellement de couvrir tous les besoins non satisfaits lorsqu'il n'est pas possible de faire autrement, en particulier dans les lieux de détention.

❑ *Développer des alliances stratégiques avec d'autres, en particulier les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération*

Le CICR a résolument opté pour l'ouverture : il entend partager ses expériences et, lorsque c'est possible, ses analyses. Il est prêt, dans certaines situations, à coordonner les actions d'assistance d'urgence. Il souhaite intensifier ses alliances avec les ONG qui respectent les mêmes principes. Enfin, il a décidé de mettre sur pied une stratégie de relations avec certains milieux (milieux économiques, médias, mouvements religieux et autres acteurs non étatiques). Bref, le CICR veut développer ses activités diplomatiques au service des victimes. Cela implique une politique de communication ambitieuse, capable de faire entendre la voix du CICR au cœur du débat humanitaire et de réaliser une synergie intelligente d'une information opérationnelle qui peut faire la une des médias et d'un message éducatif centré sur le respect de la dignité humaine et des normes qui la protègent.

Les partenaires privilégiés du CICR sont les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération. L'articulation de leurs responsabilités respectives a été définie dans un accord adopté à Séville en novembre 1997. C'est un accord de coopération qui vise à stimuler un sentiment d'identité, de solidarité, de confiance mutuelle et de responsabilité partagée. Le CICR tient à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge soit une force humanitaire autonome, universellement connue et respectée.

❑ *Revaloriser l'action humanitaire indépendante,
la connaissance et le respect du droit et des principes humanitaires*

Cet objectif correspond à un aspect de la mission du CICR trop souvent méconnu : la prévention des souffrances ou de la répétition des actes qui les provoquent. Il est temps pour l'institution de mobiliser tous les acteurs de la violence ou ceux qui peuvent les influencer dans la défense des principes normatifs et éthiques qui limitent la violence dans les conflits armés. Cela peut se faire de multiples façons : en recherchant des correspondances entre le droit humanitaire et des codes de conduite locaux (par exemple, entre le droit humanitaire et le droit maya au Guatemala), pour élaborer un discours à même d'intéresser ceux auxquels il s'adresse ; en développant, proposant et faisant appliquer des mécanismes propres à lier les nouveaux acteurs de la violence aux normes humanitaires ; en développant des campagnes similaires à celle qui aboutit au traité d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ou encore en intensifiant les programmes de diffusion du droit humanitaire lancés par les délégations (d'un séminaire à Harvard à des pièces de théâtre à Mogadiscio, en passant par des programmes scolaires en Fédération de Russie, des spectacles de cirque en Éthiopie et des bandes dessinées au Caire). Les idées ne manquent pas. Ce faisant, le CICR contribue à la formation des dirigeants de demain sur le plan normatif et s'ouvre à des réflexions externes qui peuvent enrichir, voire modifier, ses vues.

Quant aux principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (humanité, impartialité, neutralité, indépendance...), la plupart des collaborateurs du CICR voient en eux un trait essentiel de l'institution. Un nombre croissant d'organisations s'en réclament, d'ailleurs, tout en rencontrant parfois des difficultés dans leur application. Réfléchir aux moyens de faire mieux comprendre les principes fondamentaux n'en est que plus important.

❑ *Accroître l'efficacité de l'institution*

Pour être encore plus professionnel, le CICR entend améliorer ses méthodes de gestion, redéfinir les rôles du siège et des délégations pour donner plus d'autonomie à celles-ci et développer une politique du personnel dynamique, qui favorise, d'une part, la promotion des femmes – un axe considéré comme d'importance prioritaire –, d'autre part, une utilisation optimale des compétences souvent impressionnantes de ses collaborateurs nationaux. Un effort particulier sera fait dans le domaine de la formation, en particulier en matière de planification et d'évaluation.

Un mot sur le processus de décentralisation qui s'opère. Loin d'être anodin, ce processus va susciter une réflexion approfondie sur le rôle du siège, en particulier en matière de fixation des orientations stratégiques, de contrôle et d'évaluation. L'autonomie des délégations allant croissant, le défi sera de maintenir une cohérence de pensée et d'action respectueuse des diversités de notre planète. Les répercussions de cette option sur l'équilibre des ressources humaines entre le siège et le terrain restent à mesurer.

4. CONCLUSION

Les objectifs que s'est donnés le CICR correspondent avant tout à un changement d'état d'esprit, caractérisé par une plus grande ouverture dans la réponse aux problèmes humanitaires comme dans les alliances et par la volonté d'être flexible dans les stratégies, proche des réalités locales, tout en étant ferme dans la défense de tout ce qui touche de près ou de loin au droit international humanitaire.

Nul ne peut prédire avec certitude si le monde traverse une phase de transition ou si le chaos apparent qui cause tant de souffrances, en particulier en Afrique, est appelé à durer. Dans le pire scénario, d'ici quelque vingt ans, sous l'effet de la croissance démographique, de la dégradation de l'environnement, de modes de consommation inappropriés et d'une dérégulation de l'économie, les défis identifiés aujourd'hui apparaîtront comme mineurs et les enjeux seront à une tout autre échelle⁶. Il convient donc de se lancer, sans tarder, dans des actions de prévention pour juguler des développements inquiétants. Toutefois, il importe aussi de préserver un espace humanitaire indépendant, permettant d'intervenir en situation d'urgence. Dans un monde où coexisteront un modèle culturel globalisé et des identités particularistes, le CICR devra trouver sa voie pour être reconnu et accepté par tous, car, à travers lui, c'est à celles et ceux qui souffrent dans les conflits que la parole sera donnée.

6. *Human Development Report 1998*, UNDP, Oxford University Press, New York, 1998, 228 p. Voir aussi le premier chapitre de Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Vintage Books, New York, 1994, 428 p.